

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пълен състав)

23 март 2004 година*

„Насоки в областта на регулативното сътрудничество и прозрачност, договорени със Съединените американски щати – Незадължителен характер”

По дело C-233/02

Френската република, за която се явяват г-н R. Abraham, г-н G. de Bergues и г-н P. Voussaigues, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Комисията на Европейските общности, за която се явяват г-н P. J. Kuijper и г-н A. van Solinge, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ответник,

подпомагана от

Обединено кралство Обединеното кралство и Северна Ирландия, за която се явява г-н J. Collins, в качеството на представител, подпомаган от г-н M. Hoskins, barrister, със съдебен адрес в Люксембург,

встъпила страна

с предмет иск за отмяна на решение, с което Комисията сключва споразумение със Съединените американски щати относно Ръководство за регулативно сътрудничество и прозрачност,

СЪДЪТ (пълен състав),

в състав: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans (докладчик), г-н C. Gulmann и г-н J. N. Cunha Rodrigues, председатели на състави, г-н A. La Pergola, г-н J.-P. Puissochet и г-н R. Schintgen, г-жа F. Macken и г-жа N. Colneric, и г-н S. von Bahr, съдии,

генерален адвокат: г-н S. Alber,

секретар: г-н R. Grass,

* Език на производството: френски.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 25 септември 2003 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, заведена в секретариата на Съда на 21 юни 2002 г., Френската република предявява иск съгласно член 230 от Договора за създаване на Европейската общност за отмяна на решение, с което Комисията сключва споразумение със Съединените американски щати, озаглавено „Ръководство за регулативно сътрудничество и прозрачност” (наричани по-долу съответно „оспорваното решение” и „ръководството”).

Правна и фактическа рамка

Договорът за създаване на Европейската общност

2. Член 133, параграфи 1 - 4 от част III, дял IX на Договора за създаване на Европейската общност, озаглавен „Обща търговска политика”, предвижда:

Договорът за създаване на Европейската общност

„1. Общата търговска политика се основава на единни принципи, особено по отношение на тарифните ставки, сключването на тарифни и търговски споразумения, постигането на единство по отношение мерките за либерализация, експортната политика и мерките за защита на търговията, от рода на онези, които се предприемат в случаите на дъмпинг или субсидии.

2. Комисията внася предложения в Съвета във връзка с прилагането на общата търговска политика.

3. Когато е необходимо да се водят преговори с една или повече държави или международни организации, Комисията отправя препоръки до Съвета, който разрешава на Комисията да започне необходимите преговори.

Комисията провежда тези преговори като се консултира със специален комитет, назначен от Съвета за подпомагането на Комисията при осъществяването на тази задача и в рамките на директивите, които Съвета може да издаде за него.

Прилагат се съответните разпоредби на член 300.

4. При упражняването на възложените му по този член правомощия, Съветът действа с квалифицирано мнозинство.”

3. Съгласно член 300, параграфи 1 - 3 от Договора за ЕО:

„1. Когато настоящият Договор предвижда сключването на споразумения между Общността и една или повече държави или международни организации, Комисията отправя препоръки до Съвета, който овластява Комисията да започне необходимите преговори. Комисията провежда тези преговори като се консултира със специален комитет, назначен от Съвета за подпомагането на Комисията при осъществяването на тази задача и в рамките на директивите, които Съвета може да издаде за него.

При упражняването на възложените му по този параграф правомощия, Съветът действа с квалифицирано мнозинство, с изключение на случаите когато първата алинея на параграф 2 предвижда, че Съветът приема решенията си с единодушие.

2. При изпълнение на предоставените на Комисията правомощия в тази област, подписването, което може да бъде придружено от решение за временно прилагане преди влизането в сила, и сключването на споразумението се решават от Съвета, действащ с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията. Съветът действа единодушно, когато споразумението обхваща област, за която единодушието се изисква за приемането на вътрешните правила, както и при споразуменията, посочени в член 310.

...

3. Съветът сключва споразумение, след консултиране с Европейския парламент, освен когато става дума за споразуменията, посочени в член 133, параграф 3, включително и в случаите, когато споразумението обхваща област, за която се изисква прилагането на процедурата, посочена в член 251 или в член 252 за приемането на вътрешните правила. ...”

Общо изявление относно Трансатлантическото икономическо партньорство между Европейския съюз и Съединените американски щати

4. На срещата на върха в Лондон на 18 май 1998 г., Европейския съюз и Съединените американски щати (наричани по-долу „партньорите”) приемат общо изявление относно Трансатлантическото икономическо партньорство.

5. В параграф 10 от общото изявление, партньорите основно заявяват, че ще насочат техните усилия към премахването на бариерите, които значително ограничават трансатлантическата търговия и инвестициите, и особено регулативните бариери, които възпрепятстват пазарните възможности за стоки или услуги.

6. В параграф 17 от общото изявление, партньорите обявяват тяхното намерение да:

- създадат колкото е възможно по скоро план, идентифициращ областите за общи действия, двустранни и многостранни, със срокове за постигане на определени резултати;
- предприемат всички необходими стъпки, които да позволят ранното прилагане на този план, включително всички необходими органи за започване на преговори.

7. Бележка под линията посочва, че нищо в по-горния текст не предоставя правомощия за водене на преговори от името на Европейския съюз.

План за действие на Трансатлантическото икономическо партньорство

8. Партньорите приеха План за действие за Трансатлантическото партньорство, което е одобрено от Съвета на 9 ноември 1998 г. (наричан по-долу „планът за действие“). В тази рамка, Съветът овластява Комисията да проведе преговори с оглед сключването на двустранни споразумения със Съединените американски щати, *inter alia*, в областта на техническите бариери пред търговията (съобщението за пресата на Съвета № 12560/98 от 9 ноември 1998 г.).

9. Точка 3.1 от третия раздел на Плана за действие относно двустранните действия се занимава с техническите бариери за търговията със стоки. Точка 3.1.1 от Плана за действие, озаглавена „Регулативното сътрудничество“, предвижда партньорите да предприемат различни мерки включително, *inter alia*:

- определяне и прилагане на съвместно определени общи принципи/насоки за ефективно Регулативното сътрудничество;
- съвместен преглед на взаимно съгласувани въпроси, очевидно достъп до регулативните процедури на всяка от страните по отношение на прозрачността и участието на гражданите – включително възможности за всички заинтересувани страни „да имат съществен принос“ в тези процедури и да получават разумно разглеждане на техните становища;
- на основата на този преглед, определяне на начините и средствата за подобряване достъпа до регулативните процедури един на друг и развитие на съвместно определени общи принципи/насоки на тези процедури, като се запази независимостта на вътрешните регулативни органи.

Ръководството

Преговори по Ръководството

10. Обсъжданията на Ръководството започва през юли 1999 г. между съответните служби на Комисията и техните колеги от службите на търговските

представителства на Съединените американски щати и Министерството на търговията.

11. По време на тези обсъждания службите на Комисията настояват ръководството да не създава никакви права или задължения на международно ниво между Европейската общност и Съединените американски щати.

12. Ръководството е било завършено през февруари 2002 г. със споразумение между преговарящите на Комисията и техните колеги от Съединените американски щати. Документът не е бил подписан.

13. Текстът е съобщен на Комисията, която формално го взема под внимание на среща на 9 април 2002 г. Текстът не е публикуван в *Официалния вестник на Европейските Общности*.

Меморандумът от 9 април 2002 г. от службите на Комисията относно
Ръководството

14. На 9 април 2002 г., службите на Комисията изпращат меморандум на комитета, създаден съгласно член 133, параграф 3 от Договора за ЕО, към който се прилага текстът на Ръководството в окончателния му вариант, от 13 февруари 2002 г.

15. В този меморандум, службите на Комисията заявяват по-специално:

„Планът за действие одобрен по Трансатлантическото икономическо партньорство (ТЕР) предвижда двустранно развитие с администрацията на Съединените американски щати на ръководството относно регулативното сътрудничество и прозрачност. Ние преговаряме по отношение на тези насоки от края на 1999 г. В миналото, няколко пъти и най-често през януари 2000 г., ние ви информирахме за напредъка на тези преговори. Днес имам удоволствието да ви съобщя, че на експертно ниво постигнахме споразумение с търговското представителство на Съединените американски щати относно приложението на текста.”

16. В меморандума също така се посочва, че Ръководството, както те самите заявяват, ще се прилага от партньорите на доброволна основа, в съответствие с правилата и политиките, спазвани от всеки от едни от партньорите, и че Ръководството не представлява международно споразумение, а по-скоро е резултат, постигнат от компетентните служби на партньорите и който ще бъде изпратен на следващата среща на върха между Европейския съюз и Съединените американски щати.

Текст на Ръководството

17. Ръководството съдържа шест раздела: (I) Въведение, (II) Цели, (III) Приложно поле, (IV) Оперативни елементи на Регулативното сътрудничество, (V) Оперативни елементи на прозрачността и (VI) Процедурни аспекти.

18. Раздел I на Ръководството описва контекста, в който то е било прието, и по-специално Трансатлантическото икономическо партньорство и неговия План за действие.

19. Раздел II посочва, че целите на Ръководството са да подобри сътрудничеството между регулативните органи на партньорите и да насърчи прозрачността по отношение на гражданите що се отнася до съставянето на законопроектите, за да се намали до минимум и решат търговските спорове между партньорите и улесняване на търговията със стоки. За тази цел, сътрудничеството, *inter alia*, се насочва към подобряване планирането и развитието на регулативните предложения и качеството и нивото на регламентите и към намаляване до минимум или премахване на различията между регламентите чрез по-систематичен диалог между регулаторите (параграф 4, буква а) от Ръководството) и за постигане на повишена предсказуемост в развитието на регламентите чрез обмен на информация (параграф 4, буква б)). Що се отнася до прозрачност, целите на Ръководството на първо място насърчават участието на гражданите в регулаторния процес чрез предоставяне на достъп до съответните подкрепящи документи, анализи и данни и навременни възможности за всички заинтересувани страни, и вътрешни и външни, за да се предоставят съществени коментари относно регулативните предложения (параграф 4, буква г)); на следващо място, да се предостави на гражданите обяснения и информация относно различните съображения, които водят до приемането на регламентите (параграф 4, буква е)); и на последно място да се подобри разбирането на гражданите на целта и действието на предложенията за регламенти, както и що се отнася до одобрението на приетите регламенти (параграф 4, буква ж)).

20. Раздел III на Ръководството предвижда, че приложното им поле обхваща техническите регламенти, свързани със споразумението на Световната търговска организация относно техническите бариери пред търговията. Той посочва, че регулативните дейности, за които се отнасят документите, представят развитието на техническите норми, които се представят като законодателни предложения. Параграф 7 от Ръководството посочва, че регулативните органи, към които препраща, са регулативните органи на правителството на Съединените американски щати и службите на Комисията, и че тези органи са насочени към прилагането на Ръководството „на доброволна основа колкото е възможно по-широко”.

21. Параграфи 10 - 12 от раздел IV на Ръководството относно оперативните елементи на Регулативното сътрудничество, предвиждат разпоредби относно консултациите и обмяната на информация, *inter alia*, що се отнася до предложените регламенти или тези, които са били съставени като законопроекти. Ръководството съдържа разпоредби относно събирането и анализа на данните по проблемите, които вероятно обясняват регулативните действие и определят приоритетите при тяхното решаване (параграф 11); разпоредби относно координацията на изследванията и развитието на програми, които поддържат законодателството

(параграф 13); разпоредби относно сравняването и уеднаквяването на регулативните методи и подходи (параграф 14); разпоредби относно преглед на възможностите за намаляване до минимум на ненужните отклонения в техническите регламенти чрез търсене на хармонизирани или сравними решения или чрез използване на взаимно съгласие, когато е целесъобразно (параграф 15) и разпоредби относно проверката на изпълнението на нормите (параграф 16).

22. Раздел V на Ръководството относно оперативните елементи на прозрачността, представя подробни правила за предоставянето на информация от регулаторите и ранно консултиране с гражданите по време на планирането и разработването на техническите регламенти. Той определя, че регулаторите предоставят информация относно настоящите и бъдещи дейности относно разработването на регулации, консултират се с гражданите и предоставят на възможност да се даде становище по предложените регламенти в разумен период от време, предоставят на гражданите информация и обяснения в това отношение и вземат предвид техните коментари, предоставят обяснения как тези коментари да били използвани.

23. На края, раздел VI на Ръководството относно неговите процесуални аспекти, предвижда правила за проверка на прилагането и разработването им. По-специално, параграф 18 заявява, че прилагането на Ръководството и напредъка на определени регулативни проекти ще се проверяват постоянно от работна група относно техническите бариери, установени от Трансатлантическото икономическо партньорство. Според параграф 19 от Ръководството двете страни ще работят съвместно за определяне на областите на сътрудничество, които могат да се подобрят, както и нови области за сътрудничество между регулаторите. Параграф 20 от Ръководството посочва, че двете страни ще продължат техните усилия за определяне на средства за подобряване оперативната прозрачност съответно в техните регулативни системи, преглед на начините за подобряване достъпа на гражданите с регулативните процедури и за подобряване диалога с гражданите. Според параграф 21 от Ръководството, органите за оценка на съответствието и организациите за разработване на стандартите ще се насърчават да следват Ръководството, когато се отнася до прозрачността при тълкуването на техническите регламенти. Параграф 33 посоча, че двете страни ще положат усилия да определят специфични регулативни предложения за първоначално приложение на Ръководството.

Допустимост

24. Комисията повдига две възражения по отношение на допустимостта. На първо място, тя твърди, че нито като институция, нито като колективен орган се е съгласявала някога да се задължи с Ръководството, което основно представлява административно задължение, прието на ниво услуги. Следователно, няма мярка на Комисията, която би могла да бъде предмет на иска за отмяна.

25. На второ място, Комисията твърди, че дори ако Ръководството може да се разглежда като задължително за нея, то не представлява мярка, която подлежи на

оспорване, тъй като не може да се характеризира като мярка, която предвижда или има правни последици.

26. В това отношение, Съдът приема становището, че при обстоятелствата по настоящото дело, не е необходимо да се произнася по възраженията на Комисията, тъй като направените от Френската република искания трябва при всички случаи да бъдат отхвърлени по същество.

По същество

27. Френското правителство се позовава на две правни твърдения по подкрепа на своя иск относно, на първо място, липсата на компетентност на Комисията да приеме оспорваната мярка и на второ място, нарушаване на правото на законодателна инициатива, предоставено единствено на Комисията от Договора за ЕО.

Първото правно твърдение

Аргументи на страните

28. С първото твърдение, френското правителство поддържа, че Комисията не е компетентна да приеме оспорваната мярка, доколкото Ръководството е равносилно на двустранно международно споразумение, чието заключение съгласно разпределението на правомощията по член 300 от Договора за създаване на Европейската общност, попада под компетентността на Съвета (Решение от 9 август 1994 г., Франция/Комисия, С-327/91, Recueil, стр. I-3641).

29. Според френското правителство, въпреки предприетата грижа при избора на език, използван в Ръководството, по своя характер то е пълно и оперативно, определящо много точно преследваните цели, приложното поле и мерките, които трябва да се предприемат за да се постигнат поставените цели. Като резултат, то е равносилно на правен инструмент, който е достатъчно подробен за да отрази едно поето от органите задължение, предмет на международното право и което има задължително действие за последните. В това отношение, Съдът е постановил, че такъв статут има споразумение, което съдържа „стандарт”, което означава, правило за поведение, обхващащо определена област и определено от специални разпоредби, които са задължителни за участниците (Становище 1/75 от 11 ноември 1975 г., Recueil, стр. 1355, 1360)).

30. В указанията, които го определят като международно споразумение, трябва да преобладават съображенията относно съдържанието на споразумението, така че фактът, че Комисията непрекъснато казва на своите партньори, че инструкциите не представляват международно споразумение или че нейните са били убедени, че случая е такъв, не може да бъде решаващ по отношение на тази класификация.

31. Според френското правителство, Ръководството съдържа поне задължение за страните да си сътрудничат, както се доказва, *inter alia*, от факта, че точка 18 посочва, че неговото прилагане и напредъка на определени регулативни проекти ще бъде проверяван постоянно от обща работна група, или факта, че страните отбелязват в точка 22, че са положили усилия да определят специфични регулативни предложения за първоначално приложение на Ръководството.

32. Комисията, от друга страна, приема становището, че Ръководството не представлява правно обвързващо споразумение, както се потвърждава от анализа на намеренията на страните, който е единствения решаващ критерий в международното право с цел да се установи задължаващото действие.

33. В този случай, намерението да не се обвързва правно е ясно направено първо в текста на Ръководството. Изявлението в параграф 7 от Ръководството, че ще се прилагат на доброволна основа и фактът, че в резултат на това действията, които страните предлагат да се приемат доброволно, са описани като се използват английските термини „should” и „will” отколкото „shall”, са решаващи в това отношение.

34. Това намерение също така се появява от определени аспекти от структурата на Ръководството, като отсъствието на заключителни разпоредби относно подписването, влизането в сила, възможното изменение, прекратяване или уреждане на спорове.

35. Накрая, това намерение става ясно от контекста, в който Ръководството е било включено Комисията твърди в това отношение, че нито Трансатлантическото икономическо партньорство, нито Плана за действие представляват рамка за приемането на договори или други правно обвързващи инструменти, докато историята на преговорите на свой ред доказва, че двете страни по никакъв начин не са имали намерение за създаване „права и задължения”. Поради тази причина Ръководството никога не е било представяно на Конгреса на Съединените щати, както се изисква в случаите на задължаващи международни споразумения.

36. Комисията поддържа, че практиката на Съда също доказва, че на Комисията е отказана само компетентността да се сключват правно обвързващи международни споразумения (Франция/Комисия, цитирано по-горе).

37. Съответно Комисията стига до заключението, че доколкото Ръководството представлява главно споразумение за практическо сътрудничество, лишено от задължително правно действие, тя има правомощието да се сключва такъв документ със органите на Съединените щати.

Заклучения на Съда

38. С първото твърдение, френското правителство основно твърди, че Ръководството е трябвало да се сключи по скоро от Съвета, отколкото от

Комисията, в съответствие с член 300 от Договора за ЕО, тъй като представлява правнообвързващо споразумение.

39. От друга страна, френското правителство по никакъв начин не твърди, че мярка, която проявява характеристиките на Ръководство трябва, дори да няма задължителна сила, да попада под компетентността, която притежава единствено Съветът. Следователно, Съда няма нужда да разширява предмета на иска, с който е сезиран.

40. Въпреки това, настоящото съдебно решение не може да се тълкува като потвърждаващо аргументите на Комисията, че за да се предостави на тази институция компетентността да приеме тази мярка, каквото е Ръководството, е достатъчен фактът, че мярката не е задължителна. За да се определят условията, съгласно които такава мярка може да се приема, изисква разделението на правомощията и институционалния баланс, създадени от Договора за създаване на Европейската общност в областта на общата търговска политика, да бъдат съответно взети предвид, тъй като в този случай мярката е насочена към намаляване риска от конфликти отнасящи се до съществуването на технически бариери в търговията със стоки.

41. Освен това, и Трансатлантическото икономическо партньорство и Планът за действие са одобрени от Съвета, както става ясно от меморандума от 9 април 2000 г., изпратени от Комисията на комитета съгласно член 133, параграф 3 от Договора за ЕО и той е бил редовно информиран за напредъка на преговорите относно съставянето на Ръководството от службите на Комисията.

42. В светлината на това пояснение, както Комисията правилно поддържа намерението на страните, трябва по принцип да бъде решавания критерии с цел да се определи дали Ръководството е задължително или не.

43. Както отбелязва генералният адвокат в точки 56 и 57 от своето становище, по настоящото дело това намерение е ясно изразено в самия текст на Ръководството, чийто параграф 7 определя целта на документа да се създаде ръководство, което регулаторите от федералното правителство на Съединените американски щати и службите на Комисията „имат намерение да прилагат доброволно“. При тези обстоятелства и без да е необходимо да се разглежда специфичното значение на термините „should“ или „will“ пред „shall“, може да се допусне в международно споразумение, сключено от Общността, че е необходимо само да се заяви, че на базата на тази информация, страните не са имали намерение да влизат в правно задължителни ангажименти, когато са приемали Ръководството.

44. Както се посочва от Комисията, без да противоречи на френското правителство, историята на преговорите потвърждава, че намерението на страните да не поемат задължителни ангажименти е било изрично повторено по време на преговорите по Ръководството.

45. Следва, че Ръководството не представлява задължаващо споразумение и следователно не попада в приложното поле на член 300 от Договора за ЕО.

46. Съответно, първото твърдение е неоснователно.

Второто правно твърдение

47. С второто твърдение, френското правителство поддържа, че Ръководството нарушава Договора за ЕО в това, че ограничава упражняването на правото на Комисията на инициатива в законодателния процес и по този начин влияе върху процеса като цяло.

48. На първо място, Комисията е задължена да вземе предвид Ръководството по време на законодателния процес, за който тя носи отговорност и следователно то ограничава правото на Комисията на инициатива.

49. На второ място, това ограничаване на правото на Комисията на инициатива води по последствия за целия законодателен процес на Комисията, тъй като характера на направените от Комисията предложения влияят на свободата на действие на Съвета, който може да отхвърли тези предложения с единодушие.

50. В това отношение, трябва на първо място да се посочи, че при разглеждането на първото правно твърдение е определено, че Ръководството е лишено от обвързващо действие. Следователно, обратно на това което твърди френското правителство, Ръководството не може да наложи задължения на Комисията при изпълняването на нейната роля да инициира законодателство.

51. На второ място, както правилно посочват Комисията и правителството на Обединеното кралство, правомощията да се инициира законодателство включва възможността да се извършат предварителни консултации и да се събере цялата необходима информация преди изплащането на съответните предложения. Следователно, основният факт, че мярка каквото е Ръководството предвижда такива възможности, не може да се твърди, че подкопава правото на инициатива на Комисията.

52. В светлината на упоменатото по-горе, следва, че второто правно твърдение е неоснователно.

53. Тъй като нито едно от правните твърдения в иска не е основателно, той трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

54. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, Съдът разпорежда на страната, загубила делото, да заплати съдебните разходи, ако спечелилата делото страна е поискала това. Тъй като Комисията е поискала заплащане на

разноските, а Френската република не е обосновала своите твърдения в главната жалба, а Комисията не обосновава твърденията си в насрещната жалба, Съдът постановява тя да заплати разноските по делото.

По изложените съображения Съдът (пълен състав) реши:

- 1. Отхвърля иска.**
- 2. Осъжда Френската република да заплати разноските по делото.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург 23 март 2004 година.

Подписи